

Norbert Janz

Zahlen bitte! Die Akkreditierung von Studiengängen aus Sicht der Finanzkontrolle

A. Übersicht

I. Einleitung

II. Die externe Finanzkontrolle in Deutschland

III. Die Akkreditierung von Studiengängen

IV. Die Prüfung des Landesrechnungshofes Brandenburg

1. Anlass, Zweck und Ziel der Prüfung

2. Prüfungsergebnisse

a) Stand der Akkreditierung

b) Ausgaben für die Akkreditierung

c) Unterschiedliche Ausgaben für gleiche Studiengänge

d) Vergleich Einzel- und Clusterakkreditierung

e) Wirtschaftlichkeitsberechnungen

3. Folgerungen

a) Systemakkreditierung

b) Reakkreditierung

c) Clusterakkreditierung

d) Akkreditierungsbürokratie

e) Planungsgrößen

f) Verfassungsrechtliche Bedenken

4. Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

5. Weiterer Prüfungsverlauf

V. Die Prüfungen der anderen Rechnungshöfe

1. Thüringen

2. Schleswig-Holstein

3. Bayern

VI. Fazit

A. Übersicht

I. Einleitung

Die Akkreditierung von Studiengängen wirft eine Vielzahl intrikater und strittiger Rechtsfragen auf, wie das Urteil des BVerfG¹ zeigt. Daneben sind soziale, politi-

sche, wirtschaftliche, kulturelle und andere Fragestellungen in der Diskussion.

Ich möchte diesem bunten Debattenreigen eine weitere Facette hinzufügen. Getreu dem Faustschen Motto „Am Gelde hängt, zum Gelde drängt“ spielen hier auch finanzielle Aspekte eine nicht ganz unwesentliche Rolle: Akkreditierungen sind kostspielig! Folgerichtig formuliert das BVerfG in seiner Entscheidung zur Akkreditierung: „Zudem ist die Akkreditierung eines Studienganges für die Hochschulen mit hohen Kosten verbunden, da von ihnen das Entgelt für die Agenturen aufzubringen und die organisatorische, zeitliche und personelle Belastung durch das Erstellen des Selbstberichts zu tragen ist.“² Da überrascht es nicht, dass die Finanzkontrolle Witterung aufnimmt und Prüfungsaktivitäten auf diesem Gebiet entfaltet.

Der Beitrag soll aufzeigen, wie die finanziell aufwändigen Akkreditierungsverfahren nach Dafürhalten der Rechnungshöfe von einem „Koste es, was es wolle“ in eine wirtschaftliche und sparsame Verwaltungsführung verändert werden können. Immerhin vier Rechnungshöfe – neben Brandenburg auch Thüringen, Schleswig-Holstein und Bayern – haben entsprechende Prüfungen durchgeführt.

II. Die externe Finanzkontrolle in Deutschland

Die externe Finanzkontrolle ist verfassungsrechtlich verankert, und zwar im Grundgesetz und in allen 16 Landesverfassungen. Es wird durchweg ein duales Leitbild der (schlichten) Rechnungsprüfung und der rechnungsunabhängigen Finanzkontrolle fixiert.³ Die Rechnungshöfe prüfen also zum einen das Rechenwerk der Haushaltsrechnung mit den Einnahmen und Ausgaben, das der Finanzminister alljährlich dem Landtag vorzulegen hat (Rechnungsprüfung i.e.S.). Zum anderen obliegt ihnen überdies die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle, d.h. die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (vgl. § 90 LHO).⁴

1 BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2016, 1 BvL 8/10, NVwZ 2016, 675 ff. mit Anm. Wiemers. Dazu Quapp, DÖV 2017, 271 ff.; Wilhelm, NVwZ 2017, 35 f.; Herrmann, WissR 2017, 3 ff.; Geis, OdW 2016, 193 ff.; Otting/Ziegler, NVwZ 2016, 1064 ff.; Janz, LKV 2016, 344 ff.; Frenz, DVBl. 2016, 647 ff.; Müller-Terpitz, Forschung & Lehre 2016, 394 f.

2 BVerfG, NVwZ 2016, 675 (677).

3 Rix, in: Gatzert/Schweisfurth (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, 2015, 667 (682).

4 Zum Ganzen Janz, in: Brouck/Droege/Jutzi (Hrsg.), Verfassung Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 120 Rn. 19 ff.

Politische Entscheidungen der Regierung unterliegen vom Grundsatz her nicht der Finanzkontrolle. Der LRH darf sein politisches Ermessen nicht als Maßstab einer korrekten Haushaltsführung nehmen.⁵ Jedoch kann und muss Rechnungsprüfung die Politik kritisch begleiten.⁶ Ihm kommt keine Mitentscheidungskompetenz zu.⁷ Wohl aber darf der LRH die Prüfungskriterien der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Ordnungsmäßigkeit heranziehen.

Nun zur konkreten Prüfsituation in Hinblick auf die Hochschulen und die Akkreditierung. Die Lage ist nicht kompliziert. Die Hochschulen sind für die Finanzierung der Akkreditierung regelmäßig allein verantwortlich. Die finanziellen Mittel hierfür sind in ihren Globalhaushalten enthalten. Es sind also nicht die Länder selbst, denen diese Kosten zur Last fallen. Die Hochschulen werden als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung von den Ländern finanziert. Unmittelbare Folge davon ist ein Prüfungsrecht der Landesrechnungshöfe für „ihre“ Landeshochschulen. Ein Prüfungsrecht in Hinblick auf die privaten Hochschulen besteht nicht (jedenfalls solange sie keine staatlichen Gelder erhalten). Das Akkreditierungsurteil des BVerfG beruht originellerweise auf einer verwaltungsgerichtlichen Klage einer privaten Fachhochschule in Nordrhein-Westfalen.⁸

Die Akkreditierungspflicht an sich als eine politische, paneuropäisch eingebettete Entscheidung des Gesetzgebers kann nicht vom Rechnungshof überprüft werden. Das Ob steht also als Präponderanzakt der Politik fest. Wohl aber kann die Finanzkontrolle die finanziellen Auswirkungen – also das Wie – zum Prüfungsgegenstand machen, und zwar einschließlich einer Rechtmäßigkeitskontrolle.

III. Die Akkreditierung von Studiengängen

Bachelor und Master statt Diplom und Magister: Der Bologna-Prozess hat die deutsche Hochschullandschaft von Grund auf neu gestaltet. Parallel zur Umstellung der Studiengänge auf Bachelor- und Masterabschlüsse entstanden viele neue Studiengänge. Um die hohe Qualität deutscher Hochschularbeit auch in Zukunft zu gewährleisten, müssen sich nun grundsätzlich alle Studiengänge einer externen Qualitätskontrolle stellen, sie müssen sich akkreditieren lassen. Dementsprechend regelt das Bran-

denburgische Hochschulgesetz (BbgHG) in § 17 Abs. 6 eine solche Akkreditierungspflicht für neue und wesentlich geänderte Bachelor- und Masterstudiengänge.

Für die Finanzkontrolle interessant sind die Ausgaben für ein Akkreditierungsverfahren. Sie fallen zunächst in Form von Gebühren für die externen Agenturen an, die das Akkreditierungsverfahren durchführen und das Ergebnis bescheinigen. Sie fallen aber ebenso in den Hochschulen selbst an, deren Personal – vom Hochschullehrer bis zur Bürokraft – mit hohem Engagement versucht, den Wissensdurst der Agenturen zu stillen. Schließlich sind die Sachausgaben zu ermitteln, die insbesondere entstehen, um das gebündelte Wissen der Hochschulen den Agenturen und Gutachtern in der gewünschten Qualität und Anzahl zur Verfügung zu stellen.

Insgesamt handelt es sich also um ein Verfahren, das mit erheblichen Kosten und hohem personellem und organisatorischem Aufwand für die Hochschulen verbunden ist.⁹

IV. Die Prüfung des LRH Brandenburg

Wie erwähnt sind bundesweit vier Rechnungshofprüfungen der Akkreditierung auszumachen.¹⁰ Wenn man so will, haben wir es hier mit einer kleinen Finanzkontrollmode zu tun. Der BRH ist (noch?) nicht mit von der Partie. Er wäre dann nur, aber immerhin im Rahmen einer Prüfung zuständig für Hochschulen des Bundes, also etwa die beiden Universitäten der Bundeswehr in München und Hamburg oder die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl.

1. Anlass, Zweck und Ziel der Prüfung

Dargestellt werden zunächst die Brandenburger Ergebnisse und Folgerungen. Im Anschluss daran wird noch kurz auf die anderen Rechnungshöfe eingegangen.

Die Prüfung des LRH Brandenburg fand in den Jahren 2010 und 2011 statt und führte zu einer recht voluminösen Prüfungsmitteilung mit rund 70 Seiten. Geprüft wurden die Jahre 2005 bis 2009. Prüfungsziel war es festzustellen, ob die Akkreditierung an den damaligen neun Brandenburger Hochschulen wirtschaftlich und entsprechend den rechtlichen Regelungen durchgeführt wurde.

5 *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, A Rn. 743.

6 *Mandt*, in: Schweisfurth/Voß (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2017, 969 (979).

7 *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 67.

8 Zum Sachverhalt BVerfG, NVwZ 2016, 675.

9 Darauf weist auch das BVerfG (NVwZ 2016, 675 [677]) hin und

erkennt demzufolge in der Pflicht zur Akkreditierung einen schwerwiegenden Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG. S. hierzu *Quapp*, DÖV 2017, 271 (272 u. 277); *Otting/Ziegler*, NVwZ 2016, 1064 (1065); *Herrmann*, WissR 2017, 3 (9). Vgl. ferner *Kaube*, Forschung & Lehre 2015, 551 (552).

10 Zu den (finanziellen) Ergebnissen überblickartig *Detmer/Böcker*, Forschung & Lehre 2016, 1070 ff.

Einer der Prüfungsschwerpunkte war es, erstmalig und umfassend die hochschulinternen Ausgaben der Brandenburger Hochschulen zu errechnen. Der LRH hatte festgestellt, dass bislang niemand diesen Aufwand ermittelt hatte. Das Wissenschaftsministerium hatte zu dieser Frage keine Erkenntnisse. Selbst Anfragen des LRH beim Akkreditierungsrat führten zu keinem Ergebnis: Dort waren für kein Bundesland entsprechende Angaben vorhanden.

Wie haben wir geprüft?

Zunächst wurde der Stand der Umsetzungen der vorzunehmenden Akkreditierungen auf der Basis der von den Hochschulen angebotenen Studiengänge erfasst. Dann taxierten wir den tatsächlichen finanziellen und personellen Aufwand für die Akkreditierungsverfahren der Studiengänge. Ferner untersuchten wir das Verfahren der Akkreditierung von Studiengängen hinsichtlich inhaltlicher Besonderheiten und Einschätzung des konkreten Nutzens des Akkreditierungszwanges. Schließlich ermittelten wir Verbesserungen des Akkreditierungsverfahrens in wirtschaftlicher und bürokratischer Hinsicht.

Zusammengefasst hatte der LRH Brandenburg erstmalig in Brandenburg die absoluten Ausgaben für Akkreditierungen von Studiengängen auf belastbare Zahlen hin ermittelt und Schwachstellen im Akkreditierungsverfahren aufgezeigt.

Bewusst nicht geprüft haben wir inhaltliche Fragestellungen der Akkreditierung, auch wenn es nahe gelegen hätte (das lateinische *accredere* heißt ja *Glauben schenken*). Die Richtigkeit der Akkreditierungsentscheidungen im Einzelnen und die Sinnesfülle von Akkreditierungen im Allgemeinen blieben also offen.

Grundlage für die Ausgabenermittlung waren die Zuarbeiten der Hochschulen. Der LRH hatte zu diesem Zweck einen detaillierten Fragebogen an alle neun Brandenburger Hochschulen versandt. Das gelieferte Datenmaterial beruhte nach Hochschulangaben überwiegend auf Schätzungen, soweit es sich nicht um die Zahlungen an die Agenturen, sondern um die übrigen Sach- und Personalausgaben handelte. Die jeweiligen Personalausgaben für ein Akkreditierungsverfahren ermittelte der LRH selbst, und zwar anhand der Personaldurchschnittskosten für Tarifbeschäftigte des Landes Brandenburg. Die Schätzungen der Hochschulen sind i.E. jedenfalls für die „Nichtagenturausgaben“ eher zu niedrig angesetzt. Die tatsächlichen Ausgaben dürften höher liegen. Dies beruht insbesondere auf dem Umstand, dass nicht alle Hochschulen alle entstandenen Ausgaben bei der Befragung angaben. Teilweise bleiben einzelne Sach-

ausgabengruppen unbeziffert oder wurden offenkundig mangels entsprechender Daten zu gering angesetzt.

2. Prüfungsergebnisse

Die Ergebnisse der Prüfung des LRH Brandenburg sahen zusammengefasst wie folgt aus:

a) Stand der Akkreditierung

Die Brandenburger Hochschulen hatten Ende 2009 insgesamt 397 Studiengänge angeboten. Der Umstellungsprozess auf Bachelor- und Masterstudiengänge war weit fortgeschritten: Nur 40 von 397 Studiengängen, d.h. 10 %, endeten mit einem klassischen Studienabschluss (Diplom, Magister und Staatsprüfung). 167 der 357 Bachelor- und Masterstudiengänge hatten ein Akkreditierungsverfahren durchlaufen. Dies entspricht einer Akkreditierungsquote von 47 %.

b) Ausgaben für die Akkreditierung

Zu unterscheiden sind Ausgaben für die Agenturen, das Personal und die Sachmittel. Bei den Agenturkosten handelt es sich um Entgelte für die Akkreditierungsagenturen. Personalausgaben entstehen dadurch, dass auf verschiedenen Arbeitsebenen innerhalb der Hochschulen den Akkreditierungsagenturen zugearbeitet wird. Es geht also um den Arbeitszeitaufwand von Professoren und sonstigen Hochschulmitarbeitern. Sachaufwendungen dienen der Vorbereitung und Durchführung des Akkreditierungsverfahrens; es entstehen Telefon-, Kopier- und Transportkosten.

Die Brandenburger Hochschulen zahlten im geprüften 5-Jahres-Zeitraum 4,8 Mio. Euro für Akkreditierungen. Nur knapp 20 % dieser Summe (935.000 Euro) ging an die sieben beauftragten Akkreditierungsagenturen. Fast 80 % der Gesamtausgaben (3,8 Mio. Euro) entfiel auf das Personal der Hochschulen. Der Sachanteil lag bei unter 1 % (39.000 Euro).

Die 26 durchgeführten Reakkreditierungen kosteten 550.000 Euro. Damit sind sie ebenso kostspielig wie Erstprogrammakkreditierungen.

Absolute Kosten für ein durchgeführtes Akkreditierungsverfahren konnten nicht ermittelt werden. Bei der Prüfung hat sich der LRH Brandenburg auf die Haushaltsjahre 2005 bis 2009 beschränkt. Dies ist sachgerecht, werden doch alle in diesem Zeitraum getätigten Ausgaben erfasst, unabhängig vom Stand eines Akkreditierungsverfahrens. Genau diese Kosten-erhebung für diese fünf Jahre war ein Ziel der Prüfung. Es ging dem LRH nicht um „endgültige“ Personal- oder Sachkosten.

c) Unterschiedliche Ausgaben für gleiche Studiengänge

Akkreditierungsausgaben der einzelnen Hochschulen für vergleichbare Studiengänge variierten um das Vierfache, ohne dass hierfür sachlich rechtfertigende Gründe erkennbar waren. Dabei sind die Unterschiede der reinen Agenturkosten nur gradueller Natur.

So wurde der Bachelorstudiengang Wirtschaftsinformatik an der FH Brandenburg für 117.000 Euro und an der TH Wildau für 23.000 Euro akkreditiert. Die Akkreditierung des Bachelorstudiengangs Betriebswirtschaftslehre kostete an der FH Brandenburg 117.000 Euro, an der TH Wildau hingegen nur 28.000 Euro.

d) Vergleich Einzel- und Clusterakkreditierung

Im Durchschnitt aller akkreditierten Studiengänge sämtlicher Hochschulen betragen die Agenturkosten für Clusterakkreditierungen nur 3.800 Euro je Studiengang. Bei einzelnen Akkreditierungen sind sie hingegen mit 10.100 Euro fast drei Mal so teuer.

e) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Bundes- und Landeshaushaltsrecht schreiben einheitlich vor, dass für alle finanzwirtschaftlichen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Sie sind bei der Planung, während der Durchführung und nach Abschluss der Maßnahme durchzuführen (VV Nr. 2 zu § 7 BHO/LHO).

Der LRH stellte fest, dass eine den Ansprüchen des Haushaltsrechts genügende Planung der Ausgaben auf keiner Stufe der Akkreditierungsbürokratie vorlag: weder bei dem als Stiftung des öffentlichen Rechts organisierten Akkreditierungsrat noch bei den operativen Akkreditierungsagenturen, beim Wissenschaftsministerium oder bei den Hochschulen selbst. Dieser Planungslosigkeit ist es wohl zuzuschreiben, dass Akkreditierungsausgaben für vergleichbare Studiengänge um das Vierfache variierten.

3. Folgerungen

Der LRH Brandenburg kam zu diesen Folgerungen:

a) Systemakkreditierung

Der LRH Brandenburg sah im Ergebnis seiner Prüfung eine Systemakkreditierung als eine sinnvolle Alternative zur Programmakkreditierung an.¹¹ Ein hochschulinternes Qualitätssicherungssystem ist sachgerecht und ent-

spricht einer vom Gesetzgeber gewollten Hochschulautonomie. Durch eine solche „interne Akkreditierungsagentur“ können die Hochschulen selbst über ihre Studiengänge „wachen“.

In Brandenburg verfolgte im Prüfungszeitraum allein die Universität Potsdam das Ziel einer Systemakkreditierung. Mittlerweile ist sie seit fünf Jahren systemakkreditiert. Seit 2015 ist überdies die TH Wildau systemakkreditiert.

Der LRH regte an, dass zukünftig die anderen Brandenburger Hochschulen den Weg einer Akkreditierung eigener Qualitätssicherungssysteme ins Auge fassen. Der LRH empfahl, diesen Paradigmenwechsel mit entsprechenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu unterlegen.

b) Reakkreditierung

§ 17 Abs. 6 Satz 4 BbgHG schreibt eine Reakkreditierung vor. Ein bestimmter Turnus ist nicht fixiert. Es ist nur, aber immerhin von „regelmäßigen“ Wiederholungen in „angemessenen Zeitabständen“ die Rede. Andere Länder lassen gleichfalls diese – sehr wichtige – Frage in ihren Hochschulgesetzen offen; Bundesregelungen bestehen nicht.

Es wird durchweg eine Reakkreditierung alle fünf Jahre praktiziert. Zweck der Reakkreditierung ist es, dass sich Hochschulen aus Gründen der Qualitätssicherung nicht auf einer einmaligen Qualitätskontrolle ausruhen sollen. Salopp gesprochen ist also nach der Akkreditierung vor der Akkreditierung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Durchführung der Reakkreditierung existieren nicht. Es ist gänzlich ungeprüft, ob mit dem gegenwärtigen System der fünfjährigen Reakkreditierung der Zweck der Maßnahme erreicht und ob wirtschaftlich vorgegangen wird. Das Wissenschaftsministerium sollte angesichts des erheblichen Finanzvolumens und des großen bürokratischen Aufwandes die Notwendigkeit und die Frequenz der Reakkreditierungspflicht überprüfen.

Vorerst – so unsere Empfehlung – ist es sachgerecht, die praktizierte fünfjährige Reakkreditierungsfrist zumindest für einen gewissen Zeitraum gänzlich auszusetzen oder zumindest den Zeitraum deutlich zu strecken.¹² Möglich wäre etwa eine Verlängerung auf zehn Jahre. Ob nämlich mit dem gegenwärtigen System der fünfjährigen Reakkreditierung der Zweck der Maßnahme erreicht und ob dabei wirtschaftlich vorgegangen wird, ist weder empirisch untersucht noch gar erwiesen. Hierfür

11 So auch Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, 2012, S. 145, jedenfalls für die „direkten“, also die an die Agenturen gezahlten Kosten. Geis,

OdW 2016, 193 (202), spricht sogar von einem „Königsweg für die Zukunft“.

12 Dazu auch Herrmann, WissR 2017, 3 (12).

sind aber die Kosten zu hoch – und dürften angesichts der drohenden Reakkreditierungswelle noch beträchtlich steigen.

Daneben stimmte es uns nachdenklich, dass wir bei der Prüfung keine bzw. faktisch keine Ablehnung von Reakkreditierungsbegehren ermitteln konnten.

c) Clusterakkreditierung

Die Hochschulen sollten zukünftig in geeigneten Fällen wegen der geringeren Ausgaben mehr Clusterakkreditierungen vornehmen.

d) Akkreditierungsbürokratie

Die Hochschulen haben den Akkreditierungsagenturen eine umfassende Selbstdokumentation des zu akkreditierenden Studiengangs als Basis für die durchzuführende Akkreditierung zu erstellen und vorzulegen. Dieser hohe bürokratische Aufwand für eine Akkreditierung sollte gesenkt werden. Die Hochschulen sollten sich gegenüber den Akkreditierungsagenturen und dem Akkreditierungsrat um eine entsprechende Reduzierung bemühen. Auch die Landesregierung sollte sich dafür einsetzen.

e) Planungsgrößen

Planungsgrößen über die Gesamtausgaben einer Akkreditierung sind weder in Brandenburg noch in anderen Bundesländern vorhanden. Selbst der Akkreditierungsrat erfasst diese Kosten nicht. Nur die reinen Agentur Ausgaben sind bekannt. Sie variieren zwischen 10.000 und 15.000 Euro. Diese Ausgaben machen jedoch nur einen Bruchteil der Gesamtausgaben für ein Akkreditierungsverfahren aus.

Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lässt es daher ratsam erscheinen, entsprechende Planungsgrößen für vergleichbare Studiengänge zu bilden. Für die Berechnung ließe sich auf die vom LRH ermittelten Ausgaben zurückgreifen. Die Folge wären identische Ansätze für die Akkreditierung vergleichbarer Studiengänge. Kostenspreizungen der beschriebenen Art um das Vierfache gehörten dann der Vergangenheit an.

f) Verfassungsrechtliche Bedenken

Der LRH Brandenburg hegte seinerzeit verfassungsrechtliche Bedenken, sozusagen als Nebenprodukt der formellen Prüfung.¹³ Es finden sich vorsichtige Formulierungen in der Prüfungsmitteilung. Die gesetzlichen

Regelungen zur Akkreditierung unterliegen – so hatten wir formuliert – erheblichen Bedenken bezüglich der Messbarkeit und Berechenbarkeit des staatlichen Handelns und somit an der Vereinbarkeit der Regelungen mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Bestimmtheits- und Wesentlichkeitsgrundsatz.

4. Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Brandenburger Wissenschaftsministerium zeigte sich von den Ergebnissen insgesamt nur wenig beeindruckt:

Es wird zunächst anerkannt, dass Akkreditierungsverfahren kostenintensiv seien und einen erheblichen bürokratischen Aufwand bedeuteten. Es sei erklärtes Ziel der Landesregierung, Kosten und Aufwand zu senken. Kritisiert wurde dann das Zahlenmaterial, ohne dass aber eigene Daten zur Verfügung gestanden hätten.

Die Systemakkreditierung sei erst 2008 eingeführt worden. Die Durchführung dauere mehr als zwei Jahre. Die Systemakkreditierung sei deswegen nur eine zukünftige Option. Der notwendige Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems sei zudem kosten- und personalaufwändig. Daher könne die Systemakkreditierung für kleinere Hochschulen nicht wirtschaftlicher als eine Programmakkreditierung sein.

Clusterakkreditierungen seien im Grundsatz wirtschaftlicher als Einzelakkreditierungen. Die Hochschulen könnten sie aber nur bei sehr ähnlichen Studiengängen vornehmen. Dies begrenze deren tatsächliche Anwendung. Reakkreditierungen seien kosten- und personalaufwändig. Das Land Brandenburg setze sich bereits jetzt dafür ein, die Kosten zu senken und die Reakkreditierungsfrequenz zu verlängern. Verfassungsrechtliche Bedenken bestünden nicht.

5. Weiterer Prüfungsverlauf

Die Prüfung bildete dann einen Beitrag im Jahresbericht 2011 des LRH.¹⁴ Diese Berichte werden alljährlich dem Landtag vorgelegt und damit auch der medialen Öffentlichkeit vorgestellt.

Steht eine Prüfung im Jahresbericht, so ist dies von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Wirkkraft der Prüfergebnisse. Denn durch die Einschaltung des Parlaments und das Öffentlichmachen wird das in-camera-Verfahren faktisch beendet. Der Druck auf die beteiligten geprüften Stellen ist nun deutlich verstärkt. Das Parlament beschäftigt sich mit den einzelnen Beiträgen und beschließt regelmäßig eine Aufforderung an die Re-

13 Frühzeitig schon *Wilhelm*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, 2009, 276 ff.; ferner *Janz*, in: Breuer/Epiney/Haratsch/Schmahl/Weiß (Hrsg.), FS Eckart Klein, 2013, 127 (133 ff.).

14 Abrufbar unter www.lrh-brandenburg.de (abgerufen am 11.8.2017). Dazu auch *Janz* (Fn. 13), 127 ff.; ferner *Detmer/Böcker*, Forschung & Lehre 2016, 1070 (1071 f.).

gierung. Diese Handlungsempfehlung beruht – ganz oder zumindest teilweise – typischerweise auf einem Vorschlag des Rechnungshofes. Dadurch nimmt also das Parlament den Willen der Finanzkontrolle auf, akzeptiert ihn und verfolgt das Ziel weiter. Es finden sich neben den üblichen Berichtspflichten in der Regel auch konkrete Handlungserwartungen wieder.

In dem anschließenden parlamentarischen Verfahren fasste der Brandenburger Ausschuss für Haushaltskontrolle am 12. März 2012 folgenden Entschluss.

1. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle begrüßt es, dass die Brandenburger Hochschulen im bundesweiten Vergleich bereits eine vergleichsweise hohe Quote akkreditierter Studiengänge erreicht haben.

2. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nimmt die Prüfungsfeststellungen des LRH, insbesondere seine kritischen Anmerkungen

- *zu nicht vorhandenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen für den hochschulinternen Aufwand (indirekte Kosten),*
- *zu fehlenden Planungsgrößen und*
- *zu den Reakkreditierungsfrequenzen zustimmend zur Kenntnis.*

3. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle fordert das MWFK auf, die Hochschulen anzuhalten, Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit dem Ziel der Kostenminimierung anzustellen. Das MWFK begleitet diesen Prozess mit dem Ziel, weitgehende Vergleichbarkeit der Berechnungen herzustellen.

4. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bittet das MWFK, in den zuständigen Gremien daraufhinzuwirken, dass die Reakkreditierungsfrequenzen verändert werden.

5. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle erwartet, dass das MWFK bis zum 30. Juni 2012 über die veranlassten Maßnahmen berichtet.

Darüber hinaus erwartet er, dass das MWFK im dritten Quartal 2013 die Kosten der Akkreditierungsverfahren an den Hochschulen in einem Bericht an den Ausschuss für Haushaltskontrolle darlegt.

Damit machte sich das Parlament umfassend die Feststellungen und Empfehlungen des LRH Branden-

burg zu eigen. Dies ist alles andere als eine Selbstverständlichkeit und – wie erwähnt – für die Wirkkraft unseres Handelns sehr wichtig! Die Finanzkontrolleraufklärung lehrt, dass insbesondere bei politisch heiklen Themen das parlamentarische Echo auch ausbleiben kann. So konnte sich jüngst der LRH Brandenburg mit seiner Forderung, den staatlichen Zuschuss für die Studentenwerke zu streichen, nicht durchsetzen.¹⁵

Die beiden erbetenen Berichte wurden fristgemäß bis Ende 2013 vom zuständigen Wissenschaftsministerium erstellt.¹⁶ Schließlich griffen wir die Entwicklung später noch einmal auf und brachten einen sogenannten Ergebnisbericht im Jahresbericht 2013. Formal abgeschlossen war die Prüfung bereits im März 2012.

Im ersten Bericht an das Parlament legt das Ministerium einen Vorschlag zu vergleichbaren Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Akkreditierungen vor. Es werde sich zudem für längere Reakkreditierungsfrequenzen einsetzen. Im Oktober 2013 teilte das Wissenschaftsministerium dann mit, dass die Personal- und Sachausgaben aller Hochschulen (!) zu pauschalisieren seien, um die Kosten der Akkreditierung zu ermitteln. Eine exakte Ermittlung sei unangemessen. Dadurch ergeben sich Akkreditierungskosten von durchschnittlich 18.300 Euro pro Studiengang. An der systemakkreditierten Uni Potsdam belaufen sich die Kosten je Studiengang auf 16.624 Euro, wenn 15 Studiengänge jährlich akkreditiert bzw. reakkreditiert werden.

Das bedeutet, dass das Brandenburger Wissenschaftsministerium nun erstmalig in der Lage ist, die Kosten von Akkreditierungen von Studiengängen in Brandenburg zu beziffern. Dies ist der Anfang, um Akkreditierungen und Reakkreditierungen nachhaltig zu verbessern und wirtschaftlich zu gestalten. Ferner wurde mitgeteilt, dass Clusterakkreditierungen Einzelakkreditierungen vorzuziehen seien, wenn die fachliche Nähe der Studiengänge es erlaubt. Ob die Möglichkeit einer hochschulgesamten Systemakkreditierung für alle Hochschulen infrage kommt, ist zweifelhaft. Denn die hohen einmaligen Kosten sind für kleinere Hochschulen mitunter schwer zu schultern. Außerdem setze sich das Wissenschaftsministerium weiterhin dafür ein, die Frequenzen von Reakkreditierungen zu verlängern; die bundesweite Diskussion hierüber dauere aber noch an – soweit ersichtlich wird immer noch diskutiert...

Gleichermaßen erstaunlich wie erfreulich war die wissenschaftspolitische Rezeption der Prüfungsergeb-

15 Den Hintergrund dieser Forderung bildete die Prüfungserkenntnis, dass beide Brandenburger Studentenwerke hohe Rücklagen vorhielten; dazu Jahresbericht des LRH Brandenburg 2016, S. 174 ff. (abrufbar unter www.lrh-brandenburg.de, abgerufen am 11.8.2017).

16 Abrufbar unter www.landtag.brandenburg.de (abgerufen am 11.8.2017).

17 Forschung & Lehre 2016, 1070 ff. (Titel: „Akkreditierung: Rechtswidrig, zu teuer, fraglicher Nutzen“).

nisse. So hatte die Zeitschrift *Forschung & Lehre* im letzten Jahr einen längeren Beitrag, in dem die Ergebnisse der Rechnungshofprüfungen referiert wurden.¹⁷

V. Die Prüfungen der anderen Rechnungshöfe

1. Thüringen

Der Thüringer Rechnungshof hatte schon vor zehn Jahren die Durchführung der Akkreditierung und den damit verbundenen Aufwand an allen zehn Landeshochschulen geprüft. Er veröffentlichte die Ergebnisse seiner Prüfung im Jahresbericht 2008.¹⁸ Er konstatierte, dass die Akkreditierung einen erheblichen Aufwand und Ausgaben verursache. Bis 2009 sei allein in Thüringen mit 8,4 Mio. Euro zu rechnen, davon allein 6,8 Mio. Euro nur für das Personal. Dies bedeute für jeden Studiengang durchschnittliche Kosten von 38.000 Euro.

Akkreditierungen führten jedoch weder zu vergleichbaren noch zu zulässigen Ergebnissen der Qualitätssicherung. Das liege zum einen an fehlenden Vorgaben und mangelnder Auftragserteilung durch die KMK. Zum anderen führten die Agenturen die Verfahren mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, ausdifferenzierten Kriterienkatalogen und erheblichen Ermessensspielraum für das Bewertungsverfahren durch. Der den Agenturen eingeräumte Gestaltungsspielraum kann den maßgeblichen Einfluss der Hochschullehrer auf Ablauf und Ergebnis der Akkreditierung beeinträchtigen. Diese Argumentation wird bekanntermaßen vom BVerfG wieder aufgegriffen. Daher müsse dieser Gefahr mit konkreten Vorgaben von KMK und Akkreditierungsrat entgegengewirkt werden. Daneben kämen die Agenturen zu unterschiedlichen Ergebnissen in Abhängigkeit von den eingesetzten Agenturen. Es fehle zudem an Transparenz der Entgelte für die Agenturen. Die 5-Jahres-Frist für Reakkreditierungen wird infrage gestellt.

Der Thüringer Rechnungshof kommt also auf der Basis seiner erstaunlich frühen Prüfung der Akkreditierung zu einer Fundamentalkritik. Aufwand, Ergebnisse, Fristen, Rolle der KMK und der Agenturen sowie Verdacht auf Willkür stellen in Summe ein deutliches Armutszeugnis für das Akkreditierungsverfahren – jedenfalls in Thüringen – dar. Von einer vertretbaren und tragfähigen Variante der Qualitätssicherung von Studienangeboten könne kaum die Rede sein.

2. Schleswig-Holstein

In einem Sonderbericht Hochschulen 2011 nimmt der LRH Schleswig-Holstein u.a. auch kurz zur Frage der Akkreditierung Stellung.¹⁹ Danach ist die Akkreditierung für die neun Hochschulen aufwändig und kostspielig. Je Studiengang lagen die Kosten bei 2.500 bis 7.000 Euro, ohne allerdings die internen Verwaltungskosten. Angesichts des hohen Aufwandes sei das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Akkreditierung in der bisherigen Form infrage zu stellen. Eine Alternative sei die Systemakkreditierung. Es sei zu prüfen, ob das Land zur alleinigen staatlichen Genehmigung von Studiengängen und Prüfungsordnungen zurückkehren sollte.

Der LRH Schleswig-Holstein bleibt also formal wie inhaltlich deutlich hinter der Kritik des Thüringer Rechnungshofes zurück. Der Blick richtet sich nur auf einzelne Aspekte der Akkreditierung, ohne umfänglich Stellung zu beziehen.

3. Bayern

Auch der ORH Bayern wandte sich mit Finanzkontrollinteresse der Akkreditierung von Studiengängen zu. 2010 prüfte der ORH Bayern die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen an allen 33 staatlichen Bayerischen Hochschulen.²⁰ Der Beitrag „Akkreditierung von Studiengängen – Gütesiegel und Geschäftsmodell?“ fand Eingang in den Jahresbericht 2012.

Die Akkreditierung von Studiengängen sei zu aufwändig und verursache Kosten in Millionenhöhe. Das Akkreditierungsverfahren sei eingeführt worden, ohne den Aufwand zu hinterfragen. Daher forderte der ORH Bayern, das Verfahren zu vereinfachen und den Aufwand für Hochschulen zu reduzieren. Für laufende und abgeschlossene Prüfungen sei in Bayern mit 12,4 Mio. Euro zu rechnen; für alle Erstakkreditierungen insgesamt sogar 37 Mio. Euro. Rund 80 % davon entfallen auf Personalkosten, 20 % Agenturkosten und 1 % Sachkosten.

Ebenso wie der Thüringer Rechnungshof werden die Unterschiede bei den Agenturvorgaben für die Hochschulen thematisiert. Es mangle an Standards, was den Aufwand der Hochschulen zusätzlich erhöhe. Bemerkenswerterweise wird ausdrücklich festgestellt,

18 Abrufbar unter www.thueringer-rechnungshof.de (abgerufen am 11.8.2017). Dazu auch Herrmann, *WissR* 2017, 3 (9); Detmer/Böcker, *Forschung & Lehre* 2016, 1070 (1071 f.).

19 Abrufbar unter www.landesrechnungshof-sh.de (abgerufen am 11.8.2017). Dazu auch Detmer/Böcker, *Forschung & Lehre* 2016,

1070 (1071 f.).

20 Abrufbar unter www.orh.bayern.de (abgerufen am 11.8.2017). Dazu auch Herrmann, *WissR* 2017, 3 (9); Detmer/Böcker, *Forschung & Lehre* 2016, 1070 (1071 f.).

dass oftmals diejenigen Agenturen beauftragt werden, bei denen die Hochschulen mit einem reibungslosen Ablauf des Verfahrens rechnen. Es wird außerdem gefordert, den Bürokratieaufwand zu verringern und die Zeiträume für eine Reakkreditierung großzügiger zu bemessen. Solange es keine Neuordnung des Akkreditierungsverfahrens gibt, sollten die Hochschulen – soweit möglich – Systemakkreditierungen anstreben.

Insgesamt kommt der ORH Bayern nach seiner umfassenden Prüfung also zu vergleichbaren Ergebnissen wie in Thüringen – und damit auch zu einer ähnlichen Fundamentalkritik des Akkreditierungsverfahrens.

VI. Fazit

Zusammen gefasst lassen sich die Erkenntnisse der Prüfung des LRH Brandenburg wie folgt formulieren:

Das Akkreditierungsverfahren ist teuer. Dies unterstreicht auch das BVerfG.

Um die Hochschulen personell und fachlich zu entlasten, geht es auch wirtschaftlicher:

- Cluster- statt Einzelakkreditierung.
- System- statt Programmakkreditierung.
- Mehr Kostentransparenz.
- Deutliche Verlängerung der fünfjährigen Reakkreditierungsfrequenz.
- Last but not least: Senkung des bürokratischen Aufwands der Hochschulen.

In Brandenburg ist das Wissenschaftsministerium in der Lage, die Kosten von Akkreditierungen von Studiengängen zu beziffern. Pauschalierte 18.300 Euro je Akkreditierung sind ein Anfang, um auf den Tugendpfad der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zurückzukehren.

Allerdings hat das Ministerium in dem im Oktober 2013 vorgelegten Bericht über die Kosten der Akkreditierungsverfahren Entscheidendes weitgehend versäumt: Pauschalisierte Personal- und Sachausgaben führen nur bedingt zu handhabbaren vergleichenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Hier sollte dringend nachgebessert werden.

Auch die anderen Empfehlungen harren noch einer Umsetzung. Insbesondere bleibt es bisher bei einer fünfjährigen Reakkreditierungsfrequenz. Insgesamt fällt die Bilanz also ernüchternd aus. Das Ziel sparsamer und wirtschaftlicher Akkreditierungsverfahren ist noch weit entfernt.

Norbert Janz ist am Landesrechnungshof Brandenburg tätig und lehrt als apl. Prof. an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam. Der Beitrag basiert auf einem um Fußnoten erweiterten Vortrag, den der Autor auf dem 12. Hochschulrechtstag am 17. Mai 2017 an der Universität zu Köln gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.